

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ЗАГОРОДНІЙ Віктор Євстафійович

УДК 352.075. 1 (477)

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ РАЙОННИХ
(МІСЬКИХ) ПРОКУРАТУР**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
ПОЛЯНСЬКИЙ Юрій Євгенович,
Одеська національна юридична академія,
проректор з навчально-методичної роботи,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
РУДЕНКО Микола Васильович,
Харківський національний університет
ім. В.Н. Каразіна,
завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Захист відбудеться «18» грудня 2009 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «17» листопада 2009 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Музиченко П.П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реформування державних інститутів та правова реформа, що тривалий час проводиться в Україні, поставили на порядок денний нові проблеми підвищення ефективності функціонування владних структур. Значно підвищуються вимоги держави й суспільства до організації роботи органів прокуратури всіх ланок і найбільшою мірою – до районних і міських прокуратур. Саме на ці прокуратури припадає основне навантаження, яке значною мірою перевищує обсяг роботи прокуратур вишого рівня за обсягом наглядової діяльності, розслідування злочинів, участі в розгляді судами кримінальних, цивільних, адміністративних, а у перспективі – і господарських справ. Результати їхньої роботи мають велике значення у формуванні ставлення суспільства до прокуратури, характеризують реальну роль прокуратури у забезпеченні верховенства права, зміцненні правопорядку, захисті прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави й суспільства, які охороняються законом.

У вирішенні поставлених перед органами прокуратури завдань першочергове значення має забезпечення ефективної організації їх діяльності.

Цим питанням були присвячені дослідження таких науковців, як: В. Бабкова, В. Гусаров, Л. Давиденко, В. Должан, М. Косюта, В. Корнякова, П. Каркач, І. Марочкін, М. Мичко, В. Півненко, Ю. Полянський, Г. Серeda, О. Толочко, М. Руденко, О. Шинальський, М. Якимчук та ін. (Україна), О. Берензон, І. Вікторов, С. Герасимов, А. Сазонов, К. Скворцов, В. Рябцев, В. Шинд та ін. (Російська Федерація).

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню різних аспектів функціонування органів прокуратури, чимало істотних проблем організації прокурорської діяльності, особливо з урахуванням специфіки роботи міських, районних, міжрайонних прокуратур, вирішення яких має і теоретичне, і практичне значення, в науці досліджені недостатньо, особливо щодо практичних рекомендацій.

Проблеми, пов'язані з організацією роботи у районній прокуратурі не були предметом комплексного монографічного дослідження після прийняття чинної Конституції України, коли в органах прокуратури значно активізувалися складні процеси реформування, що не могло не зачепити організаційних аспектів її діяльності.

Все це свідчить про актуальність теми дисертаційної роботи. Обраний напрямок дослідження належить до числа пріоритетних у вдосконаленні функціонування прокурорської системи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація підготовлена відповідно до перспективного плану наукових

досліджень Одеської національної юридичної академії «Традиції та новачії у сучасній українській державності та правовому житті» на 2006-2010 роки (державний реєстраційний номер 0106U004970) і науково – дослідного плану кафедри організації судових та правоохоронних органів, що є складовою загального напрямку дослідження Одеської національної академії.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка концептуальних положень, що стосуються основних напрямів організації роботи районних (міських) і прирівняних до них прокуратур (далі – районні прокуратури).

Поставлена мета обумовила вирішення таких завдань:

розкрити місце районних прокуратур у прокурорській системі України;

визначити основні напрями організації роботи в районних прокуратурах;

розкрити принципи організації та діяльності районних прокуратур з урахуванням специфіки їх функціонування;

сформулювати основні вимоги до кадрів цих прокуратур і внести пропозиції з удосконалення кадрової роботи;

на базі проведеного дослідження сформулювати основні положення і пропозиції з удосконалення законодавства та організації роботи районних прокуратур.

Об'єктом дослідження є організаційно – правові та управлінсько – правові відносини у районній прокуратурі.

Предмет дослідження – основні напрями організації роботи районних прокуратур.

Методи дослідження. Відповідно до мети і завдань дослідження при підготовці роботи використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

За допомогою універсального діалектичного методу проблеми організації роботи районної прокуратури розглядаються в усій їх багатоманітності та складності, визначаються шляхи розв'язання цих проблем у процесі реформування прокурорської системи. Компаративний метод використано для співставлення організаційної структури і практики діяльності прокуратури України та інших держав з розвинутими демократичними і правовими традиціями. За допомогою спеціально – юридичного методу і методу системного аналізу, а також логіко – правового методу автор дослідив зміст окремих норм законодавства, які стосуються теми дисертації, в їх системному зв'язку; статистичного методу – кількісні показники процесів, що відбуваються у прокурорській системі; соціологічного методу – для вивчення і узагальнення думок працівників прокуратури з актуальних питань організації роботи органів

прокуратури, основної ланки. У процесі дослідження використовувалися також інші наукові методи в їх взаємозв'язку і взаємозалежності, що сприяло забезпеченню всебічності, повноти й об'єктивності дослідження, обґрунтованості та переконливості наукових результатів.

Теоретичну базу дослідження складають наукові праці з питань теорії держави і права, конституційного права, прокурорського нагляду, адміністративного права, а також відповідні законопроекти.

Емпіричну базу дослідження становлять: а) статистичні дані та матеріали узагальнення прокурорської практики Генеральною прокуратурою України та прокуратурами областей; б) результати соціологічного опитування 120 прокурорських працівників з актуальних питань удосконалення організації роботи в районних прокуратурах; в) інформаційні листи, листи, вказівки, та інші документи Генеральної прокуратури України і підпорядкованих їй прокуратур.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлюється тим, що дисертація є першим після прийняття чинної Конституції України монографічним дослідженням, в якій у комплексі висвітлюються актуальні питання організації роботи органів прокуратури районної ланки у взаємозв'язку із загальними проблемами функціонування прокурорської системи.

На підставі одержаних у процесі дисертаційного дослідження результатів на захист виносяться такі положення:

уперше:

обґрунтовано потребу закріплення в Законі України «Про прокуратуру» правового статусу територіальних і спеціалізованих прокуратур районного рівня; визначено критерії поділу повноважень між окремими прокуратурами;

доведено потребу надання посадовим особам районних прокуратур права участі у розгляді справ окружними адміністративними судами;

сформульовано власне визначення організації роботи в органах прокуратури;

визначено особливості застосування принципів діяльності прокуратури до організації роботи районних прокуратур;

визначено основні напрями взаємодії районних прокуратур із засобами масової інформації;

сформульовано основні підходи до розподілу роботи між працівниками районної прокуратури;

запропоновано запровадити обов'язкове оприлюднення наказів Генерального прокурора України нормативного характеру у «Віснику прокуратури» та їх розміщення на сайті Генеральної прокуратури України і вільний доступ до них;

дано визначення інформаційного забезпечення органів прокуратури;

обґрунтовано потребу в автоматизації пов'язаних з цим процесів із використанням комп'ютерної техніки та обґрунтовано необхідність розробки заходів щодо збереження інформації;

доведено доцільність повернення до квартального терміну планування роботи прокуратур;

обґрунтовано пропозицію про доповнення Закону України «Про прокуратуру» розділом, присвяченим координаційній діяльності прокуратури;

розроблено концепцію комп'ютерної програми «Автоматизоване робоче місце слідчого» та впроваджено її в органах прокуратури Одеської області;

підготовлено кваліфікаційні характеристики працівників районних прокуратур з урахуванням покладених на них службових обов'язків;

запропоновано доповнити частину 3 статті 46 Закону України «Про прокуратуру» положенням про те, що прокурори областей, районні і прирівняні до них не можуть перебувати більше двох термінів підряд на цій посаді в одній адміністративно-територіальній одиниці;

удосконалено:

аргументацію щодо підвищення ефективності практики планування роботи районних прокуратур;

запропоновано нові варіанти розподілу обов'язків між працівниками районної прокуратури;

набули подальшого розвитку:

положення щодо співвідношення понять “організація роботи в прокуратурі” та “управління в прокуратурі” у тому розумінні, що “організація” розглядається зі статичної сторони, а “управління” – з динамічної;

пропозиції щодо додаткового врегулювання в актах Генерального прокурора України форм контролю і перевірки виконання в органах прокуратури;

обґрунтування законодавчих критеріїв для осіб, які поступають на службу до прокуратури.

Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що вони частково використані і надалі можуть бути використані у :

правотворчій сфері – для удосконалення Закону України “Про прокуратуру”, відомчих нормативних актів, що стосуються організації роботи районних прокуратур;

організаційно-управлінській та правозастосувальній сферах – для удосконалення організації роботи цих прокуратур;

науково-дослідній сфері – для подальшого наукового осмислення і розробки проблем правового регулювання організації та діяльності зазначених органів;

навчальному процесі - при викладанні дисциплін “Судові та правоохоронні органи України”, спецкурсів “Організація роботи в органах прокуратури України”, “Автоматизоване робоче місце слідчого”, а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та розробки, що характеризують новизну дослідження, теоретичне та практичне значення його результатів одержані дисертантом особисто. У співавторстві з А. Ішенком опубліковано статтю “Застосування сучасних інформаційних технологій у діяльності прокуратури Одеської області”, для якої дисертантом здійснено підбір необхідної літератури, а також розроблено ту її частину, в якій йдеться про комп’ютерну програму “Автоматизоване робоче місце слідчого”.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Дисертацію обговорено та схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи доповідалися на навчально-методичному семінарі зі слідчими органів прокуратури Одеської області за темою «Застосування комп’ютерної програми «Автоматизоване робоче місце слідчого» 25 січня 2005 р., м. Одеса; на науково-практичних конференціях: у Генеральній прокуратурі України за темою «Порядок перевірки професійних знань осіб, які приймаються на посади помічників районних прокурорів і слідчих прокуратури» 12 листопада 2004 р., м. Київ, в Інституті підвищення кваліфікації прокурорів і слідчих Генеральної прокуратури України за темою: «Використання комп’ютерних технологій в управлінській діяльності прокуратури» 24 червня 2004 р., м. Харків; на щорічній науковій конференції викладачів і аспірантів Одеської національної юридичної академії «Правове життя сучасної України» 5 – 6 червня 2009 р., м. Одеса.

Результати дисертаційного дослідження використовувались у навчальному процесі ОНЮА при проведенні лекційних та практичних занять.

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки і рекомендації дисертації опубліковані у 7 наукових публікаціях, в тому числі 6 – у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації відображає структуру, предмет та логіку дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів (восьми підрозділів), висновків, додатків та списку використаних джерел (220 найменувань). Загальний обсяг тексту дисертації (без списку використаних джерел і додатків) становить 224 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено мету, об'єкт, предмет дослідження, вказано на його зв'язок з планами наукових досліджень Одеської національної юридичної академії, сформульовано наукову новизну, розкрито теоретичне і практичне значення результатів дослідження, а також наведено відомості про їх апробацію.

Перший розділ “Загальні положення організації роботи в районних прокуратурах” складається з двох підрозділів, у яких приділено увагу структурним аспектам організації прокурорської системи України та основним принципам організації та діяльності районної прокуратури.

Підрозділ 1.1 “Місце районних прокуратур у прокурорській системі України” присвячено дослідженню їх статусу у цій системі.

Наголошується, що прокуратура України являє собою систему органів, а не орган, як зазначається у деяких проектах нового Закону України “Про прокуратуру”, об'єднаних однорідними завданнями, яка утворює організаційно-управлінську вертикаль, що складається з трьох ланок. Діяльність усіх цих частин прокурорської системи не носить автономного характеру і пов'язана з підпорядкованістю, а відтак і підконтрольністю органів нижчого рівня органам вищого рівня, а всієї прокурорської системи – Генеральному прокуророві України.

Районні прокуратури, виконуючи основний обсяг діяльності з реалізації наглядових та інших конституційних функцій прокуратури, складають собою не просто нижчу, але первинну ланку системи. Відтак належна організація їх роботи є передумовою нормального функціонування усієї прокурорської системи.

Правовий статус районних прокуратур визначається в загальних рисах на законодавчому рівні і уточнюється в галузевих наказах Генерального прокурора України. При цьому, враховуючи відмінності між прокуратурами обласного і районного рівнів, пропонується розділити у новому Законі України “Про прокуратуру” положення, які стосуються правового статусу цих прокуратур, а також визначити, які саме прокуратури, прирівняні до районних, розглядаються як спеціалізовані. Відзначається потреба у чіткому поділі компетенції між територіальними прокуратурами і природоохоронними прокуратурами на правах районних.

Підрозділ 1.2 “Поняття і принципи організації та діяльності районної прокуратури” присвячено змісту і особливостям організації роботи та управління в районній прокуратурі.

З урахуванням поглядів різних науковців, автор запропонував власне визначення організації роботи в прокуратурі як створення умов для ефективного здійснення прокуратурою та її органами і посадовими

особами поставлених перед ними завдань і закріплених за ними функцій шляхом встановлення правил, що стосується розпорядку діяльності прокуратури і прийняття управлінських рішень по окремих напрямках управлінської діяльності.

Наведено аргументи на підтримання точки зору, відповідно до якої організація роботи в цілому носить як статичний, так і динамічний характер. Окремі її елементи фіксують становище, в якому перебуває організаційна структура, тобто фактичний стан організації, а інші – управлінські процеси в їх динаміці. При цьому прокурори-керівники, здійснюючи свої владні повноваження, реалізують управлінський вплив на підпорядковані органи і підлеглих посадових осіб. Їх управлінські рішення тісно пов'язані з безпосередньою діяльністю по реалізації конституційних функцій.

На основі аналізу змісту нормативних документів Генерального прокурора України автор виділив такі основні напрями організації роботи районних прокуратур: 1) розподіл функціональних обов'язків між працівниками; 2) інформаційне забезпечення реалізації конституційних функцій; 3) планування роботи; 4) контроль і перевірка виконання; 5) організація координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю; 6) організація роботи з кадрами.

У роботі констатується, що ефективність роботи прокуратури, її здатність досягати необхідного результату значною мірою залежить від ступеню врахування принципів її організації та діяльності.

Зокрема, організація роботи прокуратури значною мірою обумовлюється єдністю завдань прокурорських органів, включаючи і районні прокуратури: єдиною системою управлінських зв'язків і форм контролю, взаємодією між окремими органами та їх структурними підрозділами для виконання спільних завдань прокурорської системи. Винятком з принципу єдності може стати поява незалежних від Генерального прокурора України спеціального прокурора і спеціальних слідчих для розслідування обвинувачень щодо Президента України у зв'язку з його можливим відстороненням від посади в порядку імпичменту.

Принцип централізації прокурорської системи поєднується з принципом єдиначальності. На практиці це проявляється в управлінському впливі на районну прокуратуру як з боку керівництва прокуратури обласного рівня, так і районного прокурора як керівника-єдиначальника. Задля забезпечення чіткості управлінських вказівок в роботі наводяться додаткові аргументи на користь закріплення їх письмової форми.

Важливим чинником забезпечення належної організації роботи прокуратури є незалежне від інших структур виконання працівниками

прокуратури своїх обов'язків, що першодусім залежить від них самих; суворе дотримання вимог політичної незаангажованості і безсторонності. Для забезпечення незалежності районному прокурору слід уникати: участі в різного роду господарських кампаніях, в засіданнях колегіальних органів, що не мають відношення до забезпечення правопорядку; членства в колегіальних структурах, які створюються органами влади; перевірок за зверненнями депутатів, які носять характер втручання у процесуальну діяльність прокурора; висунення своєї кандидатури у депутати місцевої ради.

Вплив принципу законності на організацію роботи прокуратури проявляється: в аналізі помилок у застосуванні законодавства та їх усунення в результаті організаційних заходів; обговоренні стану законності на оперативних нарадах; при постановці перед вищестоящим прокурором питання про притягнення підпорядкованих працівників, винних у порушенні закону, до дисциплінарної відповідальності.

Кращий організації роботи в прокуратурі сприяє і реалізація принципу гласності, особливо у відносинах із засобами масової інформації: розширення з ними ділових зв'язків у конструктивному дусі; урізноманітнення змісту і форми публікацій і виступів тощо.

Другий розділ “Напрями організації роботи в районній прокуратурі” складається з п'яти підрозділів, кожен з яких присвячено окремому напрямку організації роботи в районній прокуратурі.

Підрозділ 2.1 “Розподіл функціональних обов'язків між працівниками районної прокуратури” присвячено забезпеченню оптимальності організаційно-управлінських рішень, що стосуються розподілу обов'язків між працівниками районної прокуратури. При цьому підкреслюється, що такий розподіл може вважатись оптимальним за умови, якщо в прокуратурі якісно і вчасно виконуються заходи, передбачені планами роботи, доручення прокуратури вищого рівня, здійснюється розслідування по кримінальних справах; належним чином організовано роботу зі зверненнями громадян, оперативно усуваються наслідки тимчасових об'єктивних труднощів.

На думку автора, до числа принципів розподілу обов'язків слід віднести раціональність, науковість, рівномірність, унормованість і врахування особистих якостей, здібностей і схильностей працівників. Стабільність розподілу роботи не виключає необхідності залучення окремих працівників до виконання обов'язків на інших ділянках роботи для запобігання зриву запланованих заходів і підвищення рівня професіоналізму працівників.

Враховуючи обмежений кадровий склад районної прокуратури, розподіл обов'язків у ній здійснюється, як правило, за предметним принципом. Для забезпечення нагляду на великих об'єктах може в

окремих випадках використовуватись об'єктний принцип розподілу обов'язків. Прокурор району і частково його заступник, приймають на себе в основному організаційно-управлінські функції, що не позбавляє їх обов'язку особисто реалізовувати конкретні конституційні функції прокуратури. Орієнтовний перелік організаційно-управлінських і функціональних обов'язків районних прокурорів доцільно передбачити в галузевому наказі Генерального прокурора України.

Важливою проблемою організації роботи в районній прокуратурі є забезпечення взаємодії між працівниками, які відповідають за різні ділянки роботи, організація обміну інформацією, яка є в їх розпорядженні, для вирішення спільних завдань.

Запропоновано доповнити галузевий наказ Генерального прокурора України, присвячений організації роботи в прокуратурі, абзацом такого змісту:

«Налагодити взаємодію між окремими працівниками, які відповідають за різні ділянки роботи, насамперед, обмін інформацією, яку можна використати для життя спільних наглядових та інших заходів».

У Законі України „Про прокуратуру” доцільно передбачити можливість створення у прокуратурах великих міст обласного значення і в районних прокуратурах цих міст з чисельністю працівників понад 15 – 20 осіб внутрішніх структурних підрозділів за функціональною ознакою.

Підрозділ 2.2 “Інформаційно-аналітичне забезпечення районної прокуратури” містить висновки і рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності такого забезпечення.

Інформація, що стосується стану правопорядку, може: а) витребуватися до прокуратури з ініціативи прокурора, в тому числі на підставі пункту 2 частини 1 статті 20 Закону України „Про прокуратуру”; б) стати відомою прокуророві у процесі здійснення ним конституційних функцій; в) з'явитися в результаті моніторингу суспільних процесів у сфері забезпечення законності, зокрема, відстеження критичних виступів у засобах масової інформації.

Запропоновано таке визначення цього елементу організації роботи: “Інформаційне забезпечення районних прокуратур – це діяльність прокурорсько-слідчих працівників, спрямована на пошук, збирання, нагромадження, розподіл, аналіз, збереження і передачу інформації, необхідної для здійснення наглядових та ненаглядних функцій прокуратури, виявлення й усунення недоліків в організації роботи органів прокуратури районної ланки”.

Збирання інформації має ретельно продумуватись і обмежуватись, а надлишкову інформацію потрібно виключати або нейтралізовувати.

Найвагомішим джерелом інформації мають стати відомості контролюючих органів про стан законності і заходи, що вживаються ними

для її забезпечення, а також дані державної статистики, достовірність якої згодом може перевірятися прокурором при проведенні перевірок виконання законів.

У кожній прокуратурі доцільно визначити: обсяг і характер відомостей про правопорушення; поширеність їх окремих видів у порівнянні з даними за попередній період, періодичність та способи витребування інформації; порядок її вивчення, аналізу і узагальнення.

В сучасних умовах інформація, що надходить до прокуратури, має обліковуватися в електронному вигляді. Так, за участю автора в прокуратурі Одеської області розроблено і запроваджено комп'ютерну програму "Автоматизоване робоче місце слідчого".

Важливо здійснити організаційні заходи щодо збереження електронної інформації і унормування доступу сторонніх осіб до електронних джерел конфіденційної та службової інформації з обмеженим доступом.

Наслідком аналітичної роботи є узагальнення прокурорської практики. Ці аналітичні документи з критичною, в тому числі самокритичною оцінкою досягнутих результатів використовуються для проведення відповідних організаційних заходів.

Завдання аналітичної роботи пропонується викласти у галузевому наказі Генерального прокурора України у такій редакції:

"Аналітичну роботу здійснювати для поглибленого вивчення проблем запобігання злочинності і зміцнення правопорядку з використанням статистичних даних, матеріалів правоохоронних і контролюючих органів, судової практики, характеру і результатів розгляду звернень громадян, а також стану прокурорського нагляду і реалізації органами прокуратури інших конституційних функцій".

Підрозділ 2.3 "Організація планування роботи в районній прокуратурі" присвячено завданням і підвищенню ефективності цього елементу організаційної діяльності прокуратури.

Розкривається зміст таких принципів планування, як цілеспрямованість, конкретність та реальність.

Звернуто увагу на потребу забезпечення стабільності планів, виключення фактів безсистемного направлення прокуратурами вищого рівня до районних прокуратур завдань, не передбачених планами роботи, що призводить до формального виконання цих заходів.

При здійсненні планування заходів із нагляду за додержанням і застосуванням законів велике значення має вибірковість планування, тобто першочергове планування перевірок з пріоритетних питань, визначених як такі наказами Генерального прокурора України і з обов'язковим врахуванням попередньої інформації про стан правопорядку.

В галузевому наказі доцільно внести доповнення до пункту 11, передбачивши в ньому, що обласні прокуратури можуть надсилати районним прокурорам позапланові завдання лише у випадках, коли цього вимагає виконання завдань, одержаних ними з Генеральної прокуратури України.

У плані роботи прокуратури, окрім заходів із реалізації функцій прокуратури, мають бути передбачені і заходи організаційно-управлінського характеру: аналітична робота, координаційні заходи, звіти працівників про їх роботу на закріплених ділянках, впровадження позитивного досвіду, підвищення професійного рівня тощо.

На основі аналізу практики запропоновано вжити організаційних заходів для припинення випадків включення до планів роботи заходів, які відносяться до повсякденної діяльності прокурора.

Підтримано пропозиції практичних працівників щодо повернення до квартального планування роботи районних прокуратур, а також запровадження перспективного планування.

Висловлено пропозиції щодо підвищення ефективності індивідуального планування.

Підрозділ 2.4 “Контроль і перевірка виконання в районній прокуратурі” присвячено формам контролю за виконанням планових завдань і поточних службових обов’язків.

Виділяються такі складові частини предмета контролю: а) своєчасність і повнота виконання планів роботи, завдань і вказівок, в тому числі у строки, встановлені законом; б) виконання рішень оперативних нарад при районному прокурорі; в) достовірність первинної і статистичної звітності; г) стан розгляду адресатами актів прокурорського реагування; д) виконання планів підвищення професійного рівня; е) додержання службової дисципліни і норм професійної етики.

За суб’єктами контролю він поділяється на самоконтроль і контроль з боку керівника прокуратури. Саме районний прокурор має контролювати своєчасне і якісне виконання планів роботи, завдань прокуратури вищого рівня.

Здійснення контролю за розглядом актів прокурорського реагування має включати у себе не лише своєчасне одержання відповідей про результати розгляду, але й з’ясування їх достовірності, в тому числі шляхом контрольної перевірки на місці. За фактами нерозгляду актів реагування і невиконання інших вимог прокурора мають складатися протоколи для притягнення порушників до адміністративної відповідальності в судовому порядку.

Контроль за діяльністю слідчих прокуратури має здійснюватися паралельно із здійсненням нагляду за додержанням законів при

розслідуванні злочинів і включати організаційно-управлінські заходи, спрямовані на підвищення ефективності розслідування.

Підрозділ 2.5 “Організаційні аспекти координації районним прокурором діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю” присвячено координаційній діяльності районного прокурора.

В роботі обґрунтовується потреба і надалі основну увагу прокурора у цій сфері приділяти координації діяльності правоохоронних органів, тобто тих структур, основним завданням яких є боротьба зі злочинністю, оскільки координація діяльності інших державних органів виходить за межі можливостей прокуратури. Боротьба з порушеннями законності в широкому розумінні входить до предмету координації у разі, коли йдеться про усунення причин злочинів і умов, що їм сприяли. Відтак не будь-яка взаємодія між прокуратурою та іншими органами може розглядатись як координація.

Рівність між учасниками координації не виключає особливого статусу прокурора як організатора координації, тобто її провідного учасника.

Перелік напрямів і форм координаційної діяльності районного прокурора обмежується питаннями районного масштабу і наявності в районі правоохоронних органів, на яких поширюється його наглядова компетенція.

Висловлено рекомендацію запрошувати як учасників координаційних нарад не лише керівників, але й інших посадових осіб цих органів.

Предметом розгляду на міжвідомчих нарадах з участю представників органів міжвідомчого контролю може бути обговорення питань зміцнення правопорядку, які не мають безпосереднього відношення до боротьби із злочинними проявами.

Прокурори міжрайпрокуратур можуть організовувати координаційні наради керівників правоохоронних органів міста і прилеглого району спільно або окремо, залежно від конкретної оперативної обстановки.

Суддів не можна вважати учасниками скоординованої діяльності, але слід надавати їм можливість виступу на координаційних нарадах, для аналізу порушень закону у діяльності правоохоронних органів за даними вивчення судової практики.

Розділ 3 «Організація роботи з кадрами у районній прокуратурі» складається з двох підрозділів і присвячений організаційно-правовим аспектам добору, використання і виховання кадрів працівників прокуратури.

Підрозділ 3.1 “Організація добору прокурорсько-слідчих кадрів у районній прокуратурі” містить висновки і рекомендації щодо укомплектування прокуратури висококваліфікованими фахівцями.

Визначено, що добором кадрів є процес пошуку кандидатур на прокурорські посади і визначення кола осіб, придатних для прокурорської служби. При цьому потрібно враховувати, що особи, які проходять державну службу в прокуратурі, мають особливий правовий статус, який урегульовано в Законі. Пропонується передбачити у статті 9 Закону України “Про державну службу”, що правовий статус не лише Генерального прокурора України та його заступників, але й усіх атестованих працівників прокуратури регулюється спеціальним законом.

Особливістю добору кадрів для районних прокуратур є те, що участь у цьому процесі беруть не лише кадрові підрозділи обласних прокуратур, але й районні прокурори, зацікавлені в тому, щоб одержати якісне кадрове поповнення. Слід передбачити в Законі можливість зарахування на службу в прокуратурі лише претендентів, які мають повну вищу юридичну освіту.

Перспективним напрямом кадрового поповнення прокуратури, який уже запроваджується в життя, є підготовка студентів до одержання кваліфікаційно-освітнього рівня “бакалавр” у провідних юридичних ВНЗ з наступною поглибленою професійною підготовкою в Національній академії прокуратури України. Зарахуванню в цей заклад має передувати перевірка претендента на законотворчість, стан здоров’я і психологічну витривалість. У осіб, які не закінчили зазначеної академії і займались іншими видами юридичної діяльності, необхідно запровадити перевірку знань, які їм будуть потрібні для роботи в прокуратурі. Зарахування в прокуратуру має проводитися в обстановці гласності і на засадах конкурсного відбору.

Підрозділ 3.2 “Розстановка, професійна підготовка та атестація працівників районної прокуратури” присвячено заходам організаційно-виховного характеру для працівників, які працюють у районних прокуратурах.

Підкреслюється, що розподіл кадрів у прокуратурі має бути наслідком глибокого вивчення ділових і особистих якостей працівників (молодих фахівців), прийнятих до прокуратури. Для полегшення прийняття відповідних управлінських рішень автором підготовлено кваліфікаційні характеристики старшого помічника (помічника) районного прокурора з урахуванням характеру покладених на нього завдань у рамках наглядових і ненаглядових функцій прокуратури. Ці документи містять вимоги щодо знань і умінь таких працівників, наявність яких у них дозволяє їм виконувати доручену роботу. Використання цих документів керівниками прокуратур дозволить їм приймати оптимальні рішення щодо кадрового використання працівників і в разі потреби вживати заходів щодо поповнення їх професійних знань або ставити питання про переведення

працівників на іншу роботу, яка б краще відповідала їх професійним можливостям.

Важливою проблемою роботи з кадрами є оптимальне визначення співвідношення між досвідченими працівниками і молодими кадрами, постійне надання останнім методичної та іншої допомоги, використання різних форм підвищення кваліфікації прокурорів з урахуванням характеру їх діяльності, а також періодичне проведення стажування, урізноманітнення його форм за рахунок проведення стажування не лише в обласній прокуратурі, але й у районних прокуратурах, де накопичено позитивний досвід роботи.

Для підвищення ділової кваліфікації у межах районної прокуратури можна використовувати як індивідуальні, так і колективні форми за спеціальними планами, а також постійно діючі семінари для обговорення актуальних теоретичних і практичних питань підвищення ефективності прокурорської діяльності.

Значною є роль районного прокурора у підготовці підлеглих до чергових атестацій, що забезпечує успішне проходження ними цього випробування, а також його участь у засіданні атестаційної комісії.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження автор дійшов таких висновків.

1. Підвищення ефективності організації роботи в прокуратурі є важливим чинником належного виконання поставлених перед нею завдань. Пов'язані з цим проблеми мають вирішуватися в умовах продовження демократизації суспільства загалом і прокурорської системи зокрема. При збереженні принципу єдності і централізації прокуратури потрібно розширювати процесуальну самостійність низових ланок прокуратури та її працівників, заохочувати їх ініціативу у вирішенні питань зміцнення правопорядку.

2. Організація роботи в прокуратурі являє собою створення умов для ефективного здійснення прокуратурою та її органами і посадовими особами поставлених перед ними завдань і закріплених за ними функцій шляхом встановлення правил, що стосуються розпорядку діяльності прокуратури і прийняття управлінських рішень по окремих напрямках управлінської діяльності. Організація роботи містить у собі як статичні, так і динамічні елементи, що проявляється у повсякденній управлінській діяльності.

3. На організацію роботи в прокуратурі істотний вплив справляють принципи, закріплені у статті 6 Закону України "Про прокуратуру", передусім єдність і централізація, законність, незалежність і гласність.

Додержання цих принципів перебуває у прямій залежності з підвищенням ефективності організації роботи.

4. Розподіл обов'язків між працівниками районної прокуратури здійснюється за предметним принципом, проте з урахуванням періодичної взаємозамінюваності, налагодження взаємодії між окремими працівниками, обміну інформацією і проведенням спільних заходів.

5. Інформаційно-аналітичне забезпечення районної прокуратури має здійснюватися для поглибленого вивчення проблем запобігання злочинності і зміцнення правопорядку з використанням статистичних даних, матеріалів правоохоронних і контролюючих органів, судової практики, характеру і результатів розгляду звернень, а також стану прокурорського нагляду і реалізації органами прокуратури інших конституційних функцій, що необхідно закріпити в галузевому наказі Генерального прокурора України.

6. Планування роботи в районній прокуратурі повинно передусім виходити з аналізу стану правопорядку. При цьому потрібно покінчити з безсистемним направленням прокуратурами обласного рівня позапланових завдань районним прокурорам. Слід передбачити можливість надсилання таких завдань лише тоді, коли це впливає з вказівок Генерального прокурора України. Доцільно також повернутися до кварталних термінів планування.

7. Контроль і перевірка виконання в районних прокуратурах здійснюється як районними прокурорами та їх заступниками, так і підрозділами апаратів обласних прокуратур. При цьому встановлюється: своєчасність і повнота виконання планів роботи, завдань і вказівок, рішень оперативних нарад, достовірності первинної і статистичної звітності, виконання планів підвищення професійного рівня, додержання службової дисципліни і норм професійної етики. Потребує посилення контроль за розглядом актів прокурорського реагування і виконанням вимог прокурора іншими органами.

8. Координація районним прокурором діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю носить організаційний характер і стосується правоохоронних органів, діяльність яких поширюється на територію району. До участі в координаційних і міжвідомчих нарадах можуть залучатися також керівники органів позавідомчого контролю, для яких правоохоронна діяльність не є основною. Координацію не можна розглядати як самостійну функцію прокуратури, проте її реалізація допомагає здійсненню конституційних функцій прокуратури.

9. Робота з кадрами в органах прокуратури стосується добору, використання та виховання кадрів.

Атестовані працівники прокуратури як державні службовці мають особливий статус, що необхідно передбачити у статті 9 Закону України “Про державну службу”.

Добір кадрів для районних прокуратур здійснюється як районними прокурорами, так і підрозділами прокуратур обласного рівня. Перспективним напрямом поповнення прокуратури є підготовка у два етапи: спочатку у провідних вищих навчальних закладах України, а потім – у Національній академії прокуратури України. Для інших осіб доцільно запровадити перевірку знань, які їм будуть потрібні для роботи в прокуратурі.

10. Необхідно підвищити вимоги до кандидатів на прокурорські посади, для чого слід передбачити, що на роботу в прокуратуру можуть бути прийняті лише особи з вищою юридичною освітою; встановити процедуру перевірки законслухняності, моральних якостей і стану здоров'я кандидатів, запровадити у практику конкурсні засади їх зарахування.

11. Розстановка кадрів у прокуратурі має здійснюватися на основі глибокого вивчення ділових та особистих якостей працівників. Для цього автором підготовлено кваліфікаційні характеристики старшого помічника і помічника районного прокурора з урахуванням покладених на них обов'язків.

12. Важливою складовою роботи з кадрами є використання різних форм підвищення кваліфікації прокурорів з використанням індивідуальних, колективних форм, навчання в Національній академії прокуратури України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Загородній В. Є. Деякі аспекти боротьби з корупцією / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2000. – № 1. – С. 32–37.
2. Загородній В.Є. Зло, яке слід подолати / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1 – С. 84–86.
3. Загородній В.Є. Концепція створення комп'ютерної програми «Автоматизоване місце слідчого» як захід зростання рівня кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників / В. Загородній // Комп'ютеризація органів прокуратури Одеської області: матеріали навчально-методичного семінару зі слідчими органів прокуратури області (посібник для використання в роботі). – Одеса, 2005. – С. 10–40.
4. Загородній В.Є. Застосування сучасних інформаційних технологій у діяльності прокуратури Одеської області / В. Загородній, А. Іщенко // Вісник прокуратури. – 2006. – № 6. – С. 116–120.

5. Загородній В.Є. Удосконалення роботи з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів – ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2 – С. 71–73.

6. Загородній В.Є. Деякі аспекти реалізації гласності як принципу діяльності прокуратури району (міста) В. Загородній // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць - Вип. 36. – Одеса: Фенікс, 2009. – С. 120–128.

7. Загородній В.Є. Деякі особливості розподілу функціональних обов'язків між працівниками районної (міської) прокуратури / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2009. – № 10. – С. 27–31.

АНОТАЦІЯ

Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2009.

Робота є комплексним науковим дослідженням проблем організації роботи у районних і прирівняних до них прокуратурах з урахуванням специфіки організаційно-управлінської діяльності в цих органах.

Аналізується характер відносин між районними прокуратурами та іншими складовими прокурорської системи, внесено рекомендації щодо поділу компетенції між ними. Визначено поняття і досліджено зміст організації роботи в районній прокуратурі, проаналізовано вплив принципів прокурорської системи на організацію прокурорської діяльності.

З урахуванням сучасних завдань підвищення ефективності роботи прокуратури сформульовано висновки щодо удосконалення розподілу функціональних обов'язків між працівниками прокуратури, інформаційного забезпечення реалізації конституційних функцій, планування роботи, контролю і перевірки виконання, координації районним прокурором діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, роботи з кадрами.

За наслідками дослідження внесено пропозиції про внесення змін і доповнень до Закону України “Про прокуратуру” і галузевих наказів Генерального прокурора України.

Ключові слова: районна прокуратура, організація роботи прокуратури, управління в прокуратурі, планування роботи в прокуратурі, координація діяльності по боротьбі зі злочинністю, робота з кадрами.

АННОТАЦИЯ

Загородний В.Е. Основные направления организации работы районных (городских) прокуратур. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судостроительство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Работа является комплексным научным исследованием проблем организации работы и управления в районных и приравненных к ним прокуратурах. В диссертации обобщен опыт организационно-управленческой деятельности органов прокуратуры Украины за годы ее независимости с учетом продолжающихся процессов реформирования прокуратуры. Исследование указанных проблем произведено с учетом особенностей функционирования прокуратур районного звена, выполняющих основной объем работы по реализации конституционных функций прокуратуры.

В работе проанализировано место районных прокуратур в прокурорской системе Украины, особенности специализированных прокуратур на правах районных и районных прокуратур в городах областного значения, сделаны выводы, касающиеся раздела компетенции между отдельными звеньями прокурорской системы.

Сформулировано определение организации работы в прокуратуре как создание условий для эффективного осуществления прокуратурой, ее органами и должностными лицами поставленных перед ними задач и закрепленных за ними функций путем установления правил, касающихся распорядка деятельности прокуратуры и принятия управленческих решений по отдельным направлениям ее деятельности. Приведены доводы в поддержку мнения о том, что организация работы носит как статический, так и динамический характер, проявляющийся в повседневной управленческой деятельности.

На основе анализа законодательства и организационно-управленческих актов Генерального прокурора Украины в работе выделены такие основные направления организации работы районных прокуратур: распределение функциональных обязанностей между работниками; информационное обеспечение реализации конституционных функций; планирование мероприятий надзорного и иного характера; контроль и проверка исполнения; организация координационной деятельности по борьбе с преступностью; организация работы с кадрами.

Анализируя процессы, происходящие в организационно-управленческой сфере деятельности прокуратуры, автор пришел к заключению, что на них оказала серьезное воздействие демократизация

общественных процессов в стране и внутрислужебных отношений в прокуратуре и ее органах. Из этого делается вывод, что при сохранении действия принципа единства и централизации прокуратуры необходимо и далее расширять процессуальную самостоятельность низовых звеньев прокуратуры и ее работников, поощрять их инициативу в решении вопросов укрепления правопорядка.

Исследовано влияние принципов единства и централизации, законности, независимости и гласности на организацию работы в прокуратуре. Особо подчеркнута необходимость интенсификации и расширения форм взаимодействия между прокуратурой и средствами массовой информации.

Большое место в работе уделено конкретизации должностных обязанностей работников районных прокуратур, учету различных факторов, влияющих на их распределение, повышению требований к подбору и расстановке прокурорских кадров, совершенствованию присма на работу в прокуратуру с использованием конкурсного подхода и в условиях гласности, тщательной проверки кандидатов на прокурорские должности. Высказано мнение о необходимости усилить законодательные критерии в отношении лиц, поступающих на прокурорскую службу.

Особое место в работе уделено совершенствованию системы подготовки кадров для прокуратуры в два этапа: в ведущих юридических вузах страны и в Национальной академии прокуратуры Украины, а также развитию системы повышения квалификации и переподготовки кадров.

По результатам исследования внесены предложения о внесении изменений и дополнений в Закон Украины "О прокуратуре" и отраслевые приказы Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: районная прокуратура, организация работы прокуратуры, управление в прокуратуре, планирование работы в прокуратуре, координация деятельности по борьбе с преступностью, работа с кадрами.

SUMMARY

Zagorodniy V. Ye. The main directions of organizational work of district (municipal) public prosecutor's offices. – Manuscript.

Dissertation the degree of Candidate of Juridical Sciences, speciality 12.00.10 – Law-court structure; Prosecution and Advocacy. – Odesa National Academy of Law, Odesa, 2009.

The work is a comprehensive scientific analysis of the problem of organizational work in district and comparative to them public prosecutor's offices subject to specificity of organizational and management activity in these authorities.

The character of relationships between district public prosecutor's offices and other components of prosecution's system is analyzed; the recommendations according to distribution of competence between them are brought in. The concept is determined and the content of organizational work in district public prosecutor's office is investigated; an influence of the principles of prosecutor's system over the organizational prosecution's law enforcing bodies' activity is analyzed too.

Taking into account the contemporary aims for increasing productivity of prosecution's work, the conclusions concerning the improvement the distribution of functional duties among employees of prosecuting magistracy, the information providing with realization of constitutional functions, the work planning, the control of work done, the coordination of district procurator's activity in prevention of crime, personnel administration are formulated here.

With the consequences of research the proposals according to the changes and additions to Ukrainian Law "About Prosecution" and branch orders of General Procurator of Ukraine are moved.

Key-words: district public prosecutor's office, organizational work of district public prosecutor's office, administration in public prosecutor's office, work planning in public prosecutor's office, coordination of the activity in prevention of crime, personnel administration.